

Vergaderjaar 2009–2010

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1349

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2010

Bijgaand treft u het onderzoeksrapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aan; «Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten»¹. Tevens treft hierbij mijn reactie aan op de uitkomsten van het onderzoek.

1. Aanleiding

Het onderzoek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een eerder uitgevoerde evaluatie door het WODC van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF II). Het onderzoek betreft een evaluatie van een project dat door lokale stichtingen van VluchtelingenWerk Nederland, medegefinancierd door het EVF, is uitgevoerd, te weten «Toekomst in Perspectief» (TIP). Daarbij heeft het WODC een algemener onderzoek gedaan naar de determinanten van zelfstandige terugkeer. Het doel van het TIP-project was om aan de hand vijf gespreken met (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers, deze asielzoekers een goed beeld te geven van hun toekomst, met als aanvullend doel hiermee illegaliteit te voorkomen en terugkeer te bevorderen.

2. Samenvatting

Het rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden diverse factoren die in wetenschappelijke studies in verband zijn gebracht met terugkeer, empirisch getoetst. Het tweede deel gaat over het project «Toekomst in Perspectief». Aan het onderzoek hebben 108 (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten deelgenomen. De meeste respondenten (84) hebben nooit een asielvergunning gehad en zijn benaderd op diverse asielzoekerscentra gericht op terugkeer verspreid over Nederland. De overige respondenten hadden een (tijdelijke) asielvergunning en woonden zelfstandig. Geen enkele respondent is afgewezen in de AC-procedure. De meeste respondenten geven aan afkomstig te zijn uit Afrika of Azië.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voorafgaand aan de presentatie van onderstaande conclusies dient te worden opgemerkt dat het moeilijk was om de doelgroep te bereiken, waardoor de onderzoekspopulatie zeer beperkt is. De onderstaande conclusies moeten dan ook tegen die achtergrond worden gelezen. Door het WODC zijn naar aanleiding van het onderzoek onderstaande conclusies getrokken:

Opvattingen over terugkeer

- 1 Circa tachtig procent van de respondenten blijkt zeer negatief tegenover terugkeer te staan. Deze groep stelt niet van plan te zijn om zelfstandig terug te keren. Een minderheid van ongeveer twintig procent sluit zelfstandige terugkeer niet helemaal uit, terwijl slechts een enkeling echt van plan is om binnen twaalf maanden terug te keren.
- 2 Tegelijkertijd blijkt dat de meeste respondenten evenmin positief zijn over illegaal verblijf. Zij maken zich zorgen over de gezondheidszorg voor illegalen en de mogelijkheden om als illegale migrant inkomen en huisvesting te verwerven. Omdat doormigreren voor de meeste respondenten geen optie is, lijken veel uitgeprocedeerde asielmigranten het gevoel te hebben een keuze te moeten maken tussen twee kwaden: terugkeren naar het land van herkomst of onrechtmatig in Nederland blijven.
- 3 Ook de deelnemers aan Toekomst in Perspectief blijken zeer negatief te zijn over terugkeer en vinden illegaal verblijf een betere optie. Zij verschillen in dat opzicht niet van de respondenten die niet aan het project hebben deelgenomen. Het doorlopen van de gesprekscyclus als onderdeel van het project lijkt weinig tot geen invloed te hebben op de intentie tot terugkeer, illegaal verblijf of doormigreren.

Verklarende factoren

De aangetroffen verschillen tussen de respondenten in de mate waarin zij van plan zijn om zelfstandig terug te keren blijken goed te kunnen worden verklaard. De belangrijkste verklarende factoren liggen in drie sferen: (1) (het beeld van) de levenskansen in het land van herkomst, vooral op het gebied van de maatschappelijke veiligheid, (2) (het beeld van) de levenskansen als illegale vreemdeling in Nederland en het risico op uitzetting, (3) (het beeld van) de eigen gezondheid.

- 1 De meeste respondenten blijken zich ernstige zorgen te maken over de veiligheid in het land van herkomst. Dit gegeven lijkt de belangrijkste verklaring te vormen voor de beperkte terugkeerintentie. Het (waargenomen) verschil in veiligheid tussen Nederland en de herkomstlanden lijkt van groter belang te zijn om in Nederland te willen blijven dan (waargenomen) verschillen in de economische situatie;
- 2 Het belangrijkste «tegenwicht» tegen de neiging van de meeste respondenten om in Nederland te blijven is het slechte verblijfspectief in Nederland als illegale migrant. De kans dat zelfstandige terugkeer wordt overwogen neemt toe naarmate respondenten somberder zijn over hun levenskansen in de illegaliteit en naarmate de dreigingen van detentie en uitzetting toenemen;
- 3 De beperkte terugkeerintentie lijkt verder deels te moeten worden toegeschreven aan (beleefde) gezondheidsproblemen. Er blijkt namelijk een sterk positief verband te zijn tussen gezondheid en terugkeerintentie. Een goede gezondheid gaat gepaard met een positiever oordeel over terugkeer en de maatschappelijke omstandigheden in het land van herkomst. Daarnaast lijkt gezondheid bij te dragen aan het (zelf)vertrouwen dat men terugkeer tot een succes kan maken. Verder zijn er aanwijzingen dat (psychisch) gezonde respon-

denten in vergelijking met respondenten met gezondheidsklachten in sterkere mate ontvankelijk zijn voor drang vanuit de overheid tot zelfstandige terugkeer.

3. Reactie op het rapport

De belangrijkste uitkomst van het rapport zijn de hierboven genoemde verklarende factoren voor de mate waarin zelfstandig vertrek wordt overwogen. Immers door maatregelen te nemen die van invloed zijn op deze factoren kan vertrek worden bevorderd.

Hieronder wordt nader op die factoren ingegaan en volgt tevens een reactie.

3.1 levenskansen in het land van herkomst

Uit het onderzoek van het WODC wordt duidelijk dat het beeld dat de respondenten hebben van de (levens)kansen in het land van herkomst overwegend negatief is. Volgens het WODC lijkt dit ook de belangrijkste verklaring te zijn voor de beperkte terugkeerintentie. Het beeld dat de respondenten hebben van de veiligheidssituatie kan, volgens het onderzoek, gedateerd zijn. Daarnaast kan het zo zijn dat de informatie die de respondenten krijgen over en uit het land van herkomst negatief gekleurd is als gevolg van de financiële «afhankelijkheid» van de informatieverstrekker van de asielzoeker.

Goede en geloofwaardige voorlichting over de actuele veiligheidssituatie in het land van herkomst zou volgens het WODC de terugkeer mogelijk kunnen vergroten. Het doel van TIP-project was om door middel van vijf gesprekken (geloofwaardige) informatie te geven op basis waarvan een weloverwogen beslissing kon worden genomen over de toekomst. Uit het onderzoek blijkt dat dit project nauwelijks van invloed is geweest op het beeld van de (levens)kansen in het land van herkomst, noch op de terugkeerintentie. Hieruit kan worden opgemaakt dat het effect van voorlichting derhalve ook niet moet worden overschat.

Ook kan uit het onderzoek worden opgemaakt dat het terugkeervraagstuk gebaat kan zijn bij een zo zorgvuldig mogelijke beoordeling van asielverzoeken, aangezien daarmee voorkomen kan worden dat afgewezen asielzoekers zich op grond van veiligheidsoverwegingen verzetten tegen terugkeer.

Vernieuwde asielprocedure

De ervaring uit het TIP-project maakt duidelijk dat het niet eenvoudig lijkt door middel van voorlichting vanuit Nederlandse instanties overtuigend bij te dragen aan de beeldvorming in het land van herkomst. Wat betreft overheidshandelen verwacht ik het meeste van de verbetering van de asielprocedure.

Naar verwachting treedt op 1 juli 2010 de vernieuwde asielprocedure in werking. Deze nieuwe asielprocedure voorziet onder meer in meer voorbereidingstijd voor de asielzoekers, advocatuur en VluchtelingenWerk Nederland, waardoor de asielprocedure nog zorgvuldiger wordt. Daarnaast moet de vernieuwde asielprocedure leiden tot een verkorting van de totale doorlooptijd van het proces. Deze verbeterde en versnelde besluitvorming zou moeten leiden tot betere en snellere acceptatie van de beslissing door de vreemdelingen.

3.2 levenskansen als illegale vreemdeling in Nederland

Het WODC geeft aan dat een slecht verblijfsperspectief in Nederland het belangrijkste «tegenwicht» is tegen de geneigdheid van de meeste respondenten om in Nederland te blijven. De kans op zelfstandige terugkeer lijkt toe te nemen naarmate de respondenten somberder zijn over hun kansen als illegale migrant en naarmate de dreiging van detentie en uitzetting toenemen.

In het onderzoek wordt tevens opgemerkt dat als gevolg van een restrictief illegalenbeleid de mogelijkheden voor illegaal verblijf de afgelopen 20 jaar reeds sterk zijn afgenomen en de kansen op detentie zijn toegenomen. Het WODC adviseert ook hier te investeren in voorlichting. Duidelijke communicatie van de boodschap dat illegale migranten in Nederland beperkte kansen hebben, en dat de kans op een verblijfsvergunning klein is, zou volgens het WODC de kans op terugkeer kunnen vergroten.

In het onderzoek wordt door de respondenten aangegeven dat de terugkeergesprekken die de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) voert met de vreemdeling invloed hebben op de terugkeerintentie van de vreemdeling. Volgens het onderzoek wordt dit gesprek door de respondenten gezien als een duidelijk signaal dat legaal verblijf in Nederland niet tot de mogelijkheid behoort.

Tegengaan illegaal verblijf

Reeds eerder is een rapport verschenen van het WODC over «Illegaal verblijf in Nederland» (Cahier 2008–3). In de beleidsreactie (Kamerstuk 2007–2008, 19 637 nr. 1207) hierop is aangegeven welke maatregelen worden en zijn getroffen om illegaal verblijf tegen te gaan. Deze maatregelen dragen bij aan een verblijfsperspectief voor illegalen dat niet aantrekkelijk is. Bezien wordt of en hoe met voorlichting hierop kan worden aangesloten, in aanvulling op de activiteiten van de DT&V.

Communicatie met de vreemdeling

Zoals in het rapport door het WODC wordt aangegeven kan de terugkeer mogelijk worden bevorderd met een goede voorlichting, zowel over de mogelijkheden van terugkeer als ook over de gevaren van illegaal verblijf.

Het belang van communicatie met de vreemdeling is bij de oprichting van de DT&V een uitgangspunt geweest. De DT&V informeert (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers alsmede illegale vreemdelingen in bewaring of in de vrijheidsbeperkende locatie over de beëindiging van legaal verblijf, en geeft voorlichting over terugkeer en de gevaren van illegaal verblijf aan deze groep.

Daarnaast geeft de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) al 20 jaar voorlichting over terugkeer en illegaal verblijf aan (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers alsmede aan illegale vreemdelingen (ook aan diegene die nog niet met de overheid in aanraking zijn gekomen).

Met behulp van het REAN-programma (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands) kunnen vreemdelingen naast voorlichting ook (financiële) ondersteuning krijgen bij het verkrijgen van reisdocumenten en vliegtickets. Onder voorwaarden is het mogelijk om bovenop deze ondersteuning vanuit REAN onder de Herintegratieregeling Terugkeer (HRT) een aanvullende financiële bijdrage te ontvangen. Uit het rapport

blijkt dat deze ondersteuning wordt gewaardeerd en bijdraagt aan het bevorderen van vrijwillig vertrek.

Daarnaast wordt reeds enkele jaren een project uitgevoerd door de IOM waarin aan illegale vreemdelingen (die niet vallen onder de doelgroep van de DT&V) voorlichting wordt gegeven door zogeheten native counsellors over het alternatief voor illegaal verblijf, namelijk terugkeer. Deze native counsellors hebben dezelfde culturele achtergrond als de doelgroep en weten vanuit die achtergrond een groot aantal vreemdelingen te bewegen tot terugkeer in plaats van illegaal verblijf. Voorts biedt de IOM, al dan niet in samenwerking met andere partners, in veel gevallen oplossingen voor eventuele belemmeringen die vreemdelingen voelen bij terugkeer. Voor bepaalde landen geldt tevens dat er herintegratieprogramma's zijn opgezet waarvan vreemdelingen die terugkeren gebruik kunnen maken.

Aan de aanbeveling van het WODC om te zorgen voor goede en betrouwbare informatie over terugkeer en illegaliteit wordt door de DT&V en de IOM dus praktische invulling gegeven.

Eenduidig signaal van de overheid

Van belang is dat op het moment dat vaststaat dat een vreemdeling geen recht (meer) heeft op verblijf in Nederland, deze een eenduidig signaal van de overheid krijgt dat voortzetting (in de illegaliteit) van het verblijf in Nederland geen optie is. In dit kader is het niet wenselijk indien aan vreemdelingen die geen recht meer hebben op opvang van de Rijks-overheid op lokaal niveau (nood)opvang wordt geboden. Daarmee wordt immers het (illegaal) verblijfsalternatief in Nederland aantrekkelijker, met als gevolg dat de vreemdeling minder geneigd zal zijn om voor terugkeer te kiezen. Met het op 25 mei 2007 met de VNG gesloten bestuursakkoord hebben Rijk en gemeenten zich gecommitteerd aan een wetsconforme uitvoering van de Vw 2000, waarbij geen ruimte is voor tegenstrijdige signalen richting vreemdelingen die niet langer in Nederland mogen verblijven. Middels een projectmatige samenwerking tussen Rijk en gemeenten is de structurele noodopvang afgebouwd.

3.3 de eigen gezondheid

Derde belangrijke factor voor de mate waarin zelfstandig vertrek wordt overwogen is de eigen gezondheid van de vreemdeling. Uit het onderzoek kan worden opgemaakt dat personen met een goede gezondheid over het algemeen positiever zijn over zelfstandig vertrek dan personen met een slechtere gezondheid. Hierbij wordt opgemerkt dat de gezondheid van vreemdelingen mogelijk juist negatief wordt beïnvloed als gevolg van het feit dat vreemdelingen Nederland moeten verlaten, terwijl zij hiertoe niet bereid zijn. Het WODC concludeert dan ook dat de terugkeer gediend lijkt te zijn met een goede (psychische) gezondheid van de vreemdeling. Dit zou volgens het WODC kunnen worden bereikt door bijvoorbeeld de mogelijkheden om te werken (vergroten van de activiteit van asielzoekers) te verruimen. Een andere mogelijkheid die het WODC in dit kader noemt is om de asielprocedure zo kort mogelijk te maken.

Vernieuwde asielprocedure

Eerdergenoemde vernieuwde asielprocedure, die op 1 juli 2010 in werking treedt, voorziet onder meer in een verkorting van de totale doorlooptijd van het proces. Het verblijf in de asielzoekerscentra wordt aldus verkort, waardoor eventuele negatieve effecten van langer verblijf worden tegengegaan.

Tot slot

Het uitgangspunt van het terugkeerbeleid is de «eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling». De uitkomsten van dit onderzoek laten zien hoe moeilijk het is om illegaal verblijvende vreemdelingen ertoe te bewegen die verantwoordelijkheid daadwerkelijk te nemen. Binnen deze context moeten de DT&V en de IOM hun werk doen. Hun kans op succes is groter als het perspectief van de illegaal verblijvende vreemdeling zo actueel en duidelijk mogelijk is. Dit toont aan hoe belangrijk het is landen van herkomst te stimuleren mee te werken aan gedwongen terugkeer. Gedwongen terugkeer is immers de meest effectieve methode om te demonstreren dat hier geen toekomst ligt. Ook de snelheid van de procedures blijkt opnieuw essentieel: hoe sneller er duidelijkheid wordt geboden, hoe groter de kans op terugkeer. Voor vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan terugkeer, en van wie ook het gedwongen vertrek niet kan worden gerealiseerd, is het van cruciaal belang dat hun duidelijk wordt dat er in Nederland geen toekomst is en zij geen aanspraak kunnen maken op (opvang)voorzieningen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin